

Crescei e Multiplicai-vos: os efeitos da expansão universitária sobre os municípios

Henriques de Paula, Camila; Emmendoerfer, Magnus Luiz; Gonzaga Martin, Débora

Crescei e Multiplicai-vos: os efeitos da expansão universitária sobre os municípios

Administração Pública e Gestão Social, vol. 15, núm. 1, 2023

Universidade Federal de Viçosa, Brasil

Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351574088001>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-SinDerivar 4.0 Internacional.

Crescer e Multiplicai-vos: os efeitos da expansão universitária sobre os municípios

Grow and Multiply: the effects of university expansion on municipalities

Creceer y Multiplicar: los efectos de la expansión universitaria en los municipios

Camila Henriques de Paula
Universidade Federal de Viçosa - UFV, Brasil
camila.paula@ufv.br

Redalyc: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=351574088001>

Magnus Luiz Emmendoerfer
Universidade Federal de Viçosa - UFV, Brasil
magnus@ufv.br

Débora Gonzaga Martin
Universidade Federal de Viçosa - UFV, Brasil
debgonzaga@hotmail.com

Recepción: 07 Diciembre 2020

Aprobación: 05 Octubre 2021

Publicación: 20 Enero 2023

RESUMO:

Contexto do caso: Este caso está baseado no contexto do federalismo e seus reflexos na administração pública de um município de pequeno porte, cujos fatores operacionais e estruturais interferem nos indicadores socioeconômicos e na implementação de políticas públicas formuladas no âmbito federal.

Dilema do caso: Os conceitos trabalhados no caso foram: planejamento estratégico governamental, administração pública e empresarial, políticas públicas e avaliação, federalismo e Lei de Responsabilidade Fiscal. Estes podem conduzir as discussões das ações possíveis e inferências na solução do caso.

PALAVRAS-CHAVE: Desenvolvimento, Política Pública, Universidades, Educação Superior.

ABSTRACT:

Context of the case: This case is based on the context of federalism and its effects on the public management of a small municipality, whose operational and structural factors interfere with socioeconomic indicators and the implementation of public policies formulated at the federal level.

Dilemma of the case: The concepts of government strategic planning, public and business administration, public policies and assessment, federalism and the Fiscal Responsibility Law can lead to discussions of possible actions and inferences in the solution of the case.

KEYWORDS: Development, Public policy, Universities, College education.

RESUMEN:

Contexto del caso: Este caso se basa en el contexto del federalismo y sus efectos en la gestión pública de un pequeño municipio, cuyos factores operativos y estructurales interfieren con los indicadores socioeconómicos y la implementación de políticas públicas formuladas a nivel federal.

Dilema del caso: Los conceptos de planificación estratégica gubernamental, administración pública y empresarial, políticas públicas y valoración, federalismo y la Ley de Responsabilidad Fiscal pueden llevar a discusiones de posibles acciones e inferencias en la solución del caso.

Cierre de caso: La narrativa docente del caso se construyó a partir de un municipio ficticio llamado Rio Parado a partir de datos secundarios publicados en el portal del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) - Ciudades. Se modificaron los nombres del municipio, campus, valores y actores para preservar la identidad institucional y personal. Se espera desarrollar en los estudiantes una posición gerencial para la toma de decisiones, impulsando la reflexión sobre las limitaciones de la planificación pública municipal y el proceso de formulación e implementación de políticas públicas.

PALABRAS CLAVE: Desarrollo, Política pública, Universidades, Educación universitaria.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 concedeu autonomia aos municípios brasileiros, que assumiram uma posição de destaque no cenário político do país em relação à formulação e execução das políticas públicas. Com isso, os municípios assumiram o protagonismo na provisão de bens e serviços públicos, apesar da compensação financeira repassada pelos níveis superiores de governo não acompanhar tal responsabilidade.

Nesse contexto, destaca-se o caso do município de Rio Parado, eminentemente agrícola, localizado no interior da região Norte do estado de Minas Gerais – Brasil. Considerado um município de pequeno porte, Rio Parado sofre com a ausência de atrativos e oportunidades de emprego para fixar sua mão de obra e movimentar a economia local.

O prefeito, chamado Sr. Prefeito, vê na capacitação e qualificação da população uma forma de prosperar e atrair investimentos ou empreendimentos empresariais para o município.

Afinal, o desenvolvimento das capacidades contribui para uma administração dos recursos públicos de forma eficiente com o planejamento das ações, consolidação de parcerias e consórcios a fim de otimizar e ampliar os resultados.

Em 2017, o prefeito e sua equipe de governo, composta por assessores, descobriram uma oportunidade de promover o crescimento e o desenvolvimento de Rio Parado com a instalação do campus universitário. Tal fato decorreu da expansão das universidades federais instaurada pelo Programa Expandife do governo federal no período de 2018 a 2022.

O Programa focou em municípios do interior com população inferior a 50 mil habitantes. Os municípios pleitearam recursos financeiros junto ao governo federal para investir na qualificação, diversificação do mercado de trabalho e readequação da infraestrutura a fim de ampliar a geração de emprego e renda. Inclusive, expandir a oferta da educação superior para todas as regiões do país no âmbito do ensino, pesquisa e extensão.

No entanto, as políticas públicas quando formuladas a nível federal podem sofrer frustrações no momento de implementação local resultantes da falta de infraestrutura básica adequada, corpo de funcionários capacitados, equipamentos e materiais, ou seja, os problemas são observados durante a fase de execução/implementação.

Nesse sentido, a importância do planejamento das políticas públicas está em minimizar os efeitos e as externalidades da implementação sobre os municípios. Para isso, os atos da Administração Pública devem pautar-se em normas e princípios de controle da finalidade de aplicação dos recursos em objeto específico.

No decorrer dos anos, Rio Parado passou por transformações com a chegada dos novos moradores face às limitações estruturais e operacionais, agravado pelos poucos atrativos e oportunidades de emprego para absorver sua mão de obra local.

O grande dilema do prefeito é decidir sobre quais ações adotar para incentivar o crescimento, desenvolver e diversificar o mercado de trabalho no município a fim de alocar sua mão de obra.

CARACTERIZAÇÃO DO MUNICÍPIO

Em 1970, Rio Parado pertencia ao município de Piraguara na condição de distrito, formado por poucas residências e uma capela ao longo do rio “Xopotó”. No ano de 1985, a capela foi reformada e transformou-se na igreja matriz, ao redor da qual se edificaram novas residências. Em 1988, houve a emancipação política e administrativa do distrito que passou a se chamar Rio Parado.

O recém-emancipado município se destacava pela calma e tranquilidade, localizado no norte do estado de Minas Gerais, com cerca de 1.000 habitantes, dos quais 80% moravam na zona rural. A localização do

município em região montanhosa favorecia a produção de café, cana de açúcar e eucalipto, que abastecia o mercado interno local e regional.

Os moradores plantavam hortaliças e leguminosas para sua subsistência nos quintais de casa. Deste modo, apenas os bens não produzidos nos quintais eram adquiridos no mercado do Tonho, o único estabelecimento comercial no município.

Em 1989, o governo municipal construiu o posto de saúde e contratou um médico, cinco enfermeiras e um dentista com o intuito de melhorar a qualidade de vida e saúde da população. No mesmo ano, foi inaugurada a escola pública estadual, antes desta, as famílias sem condição de estudar seus filhos nos municípios vizinhos dependiam da solidariedade daqueles dispostos a ensinarem a ler e escrever. Enquanto outros moravam em centros urbanos e capitais para se qualificarem profissionalmente.

Em 1990, inauguraram um posto policial com dois militares para resguardarem a segurança e o patrimônio de Rio Parado. O índice de roubo, criminalidade e tráfico de drogas inexistia. A sensação de segurança local era fortalecida pela vigília realizada pelos próprios vizinhos, que cuidavam dos imóveis e da vida pessoal dos moradores.

Nas ruas era comum o trânsito diário de bicicletas, cavalos, charretes e muitos se locomoviam a pé. Os meios de comunicação evoluíram com a instalação de orelhões públicos em certos pontos da cidade e a telefonia fixa em algumas residências.

O acesso aos municípios vizinhos e à capital mineira se dava pela linha de ônibus intermunicipal chamada UNIR responsável por interligar a região. A praça da igreja matriz de Rio Parado era o ponto de partida do itinerário, de segunda a sábado, às 07h, devido à inexistência de uma estrutura rodoviária para atender aos seus usuários.

As transações bancárias decorrentes da comercialização do café, cana de açúcar e eucalipto concretizavam-se na instituição privada, conhecida como o Banco de Todos, inaugurado em 1990.

A economia local era movimentada pelos salários dos trabalhadores rurais, funcionários da prefeitura, banco e mercado. Contudo, Rio Parado se destacava na região pelas áreas de plantio e produção das lavouras de café, cana de açúcar e eucalipto. Em 2000, foi construída a usina e destilaria de álcool mediante o investimento de um produtor de cana de açúcar local e, coincidentemente, o prefeito do município na época (Sr. José). Com isso, foi possível pleitear o asfaltamento das estradas vicinais da região para escoar a produção de álcool com a implementação do Programa Mais Asfalto do governo estadual.

Em 2005, o governo municipal criou uma rádio comunitária para alegrar os dias dos moradores e repassar as informações de interesse local. Os meios de comunicação também avançaram com a instalação de uma torre de telefonia móvel e internet.

No ano de 2010, a colheita da cana de açúcar não foi satisfatória e afetou a produção da usina e destilaria de álcool, agravada pelas exigências da vigilância sanitária, culminando no seu fechamento e encerramento das atividades. Com isso, a taxa de desemprego saltou para 50% da mão de obra local.

Em 2018, o Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) contabilizou 5.000 habitantes em Rio Parado distribuídos nos quatro bairros urbanos e oito distritos rurais.

As sedes da prefeitura e câmara de vereadores localizam-se no centro do município a fim de facilitar a administração dos 160 km² de área territorial, cuja densidade demográfica alcança 31,25 hab./km² com uma renda *per capita* mensal de R\$ 700,00.

Nesse contexto, o grande dilema vivido pela administração pública local estava em como tornar o município atraente para a fixação de empreendimentos e ampliar a geração de emprego e renda.

CONTEXTO HISTÓRICO POLÍTICO MUNICIPAL

O contexto político municipal reflete os avanços e retrocessos ocorridos na administração pública de Rio Parado. Entre 1988 e 1991, o Partido de Direita (PD) prevalecia à frente da prefeitura, marcado por um processo eleitoral de chapa única.

Entretanto, a arena política municipal se dividiu em dois grandes grupos ou partidos políticos com a fundação do Partido da Esquerda (PE), em 1991. Os mandatos intermitentes entre 1992 e 2014 consagraram a continuidade do poder político do PD.

Tal fato pode ter refletido em prejuízos à administração pública face ao exercício de nepotismo, troca de favores com municípios vizinhos, falta de emprego e renda; ausência de medicamentos e profissionais para atender as demandas na área da saúde; necessidade de reforma das instalações da escola e finalização da construção da quadra poliesportiva.

Destarte, a população indignada com a situação do município na eleição de 2015 concedeu a vitória ao candidato do PE, marcando o fim da era PD.

Em 2016, o novo prefeito conhecido como Senhor Perfeito, construiu um muro para separar a prefeitura do quintal da casa do ex-prefeito e, assim, bloquear o acesso e passagem pela porta dos “fundos”.

Sr. Perfeito buscou em seu governo inovar na administração pública de Rio Parado. Para isso, valeu-se do conhecimento adquirido no comércio nacional de café e suas parcerias público-privadas. Ao proferir o discurso de posse, ele destacou a importância do crescimento e desenvolvimento do município para gerar empregos e renda de modo a fixar a mão de obra local.

O Sr. Perfeito, nascido em Rio Parado, possuía vasta experiência em consultoria e assessoria às produções cafezeiras da região. Formado na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em 1988, no curso de Agronomia e mestre em Melhoramento Genético, em 1990, atuou como funcionário público federal na mesma instituição durante 25 anos de sua carreira, quando se aposentou e retornou para a terra natal.

Em 2015, entrou na política como candidato a prefeito pelo PE com o propósito de mudar a realidade do município tornando-o um lugar feliz de se viver e reconhecido a nível nacional. Esse foi o slogan da sua campanha política, que conquistou a confiança da população e a vitória com 80% dos votos na eleição.

UMA LUZ NO FIM DO TÚNEL

Em maio de 2017, o Sr. Perfeito e sua equipe de governo, composta por assessores, descobriram uma oportunidade para promover o desenvolvimento, crescimento e aumentar a atratividade de Rio Parado por meio de uma possível parceria com o governo federal.

O governo federal pautado em uma agenda decisória inovadora buscou expandir o acesso à educação superior com a implantação de universidades federais em municípios do interior. Nesse intuito, formularam o Programa Expandife para viabilizar as parcerias entre os governos federal e municipal. O Programa priorizou as regiões com uma infraestrutura e fatores locais básicos para a instalação de sedes ou *campi* universitários. A interiorização da oferta da educação superior visou reduzir as disparidades no desenvolvimento regional e atingir os estudantes sem condições de se deslocar para outras regiões (Brasil, 2015).

Logo, a equipe de governo elaborou o plano de readequação do município para a instalação do campus universitário a fim de ser discutido e votado na câmara dos vereadores. Esse plano de reestruturação respaldou-se no caráter inovador da oportunidade de desenvolver o município por meio de sua ascensão como polo de atratividade turística, econômica e universitária (ensino, pesquisa e extensão).

Por unanimidade, a câmara aprovou o projeto. Então, o Sr. Perfeito pôde contatar e acionar as instâncias superiores para defender a causa e pleitear apoio junto aos representantes políticos no Senado e na Câmara de Deputados, em Brasília.

O RESULTADO E MÃOS À OBRA

Em sessão pública no mês de outubro de 2017, o Ministro da Educação, Sr. Eduardo, proferiu o seu discurso no Palácio do Planalto, em Brasília, e anunciou a lista dos municípios escolhidos para a instalação dos *campi* universitários:

“Prezados, boa tarde! É com grande prazer, após um minucioso trabalho e estudo, que temos a honra de anunciar os municípios selecionados para a instalação do campus ou sede universitária. Ressalto que a concorrência foi acirrada, pois 3.000 municípios enviaram seus projetos de expansão. Destaco que iremos direcionar nossos esforços e apoio, enquanto Ministério, aos municípios em prol do cumprimento das metas e objetivos do Programa Expandife. Em Minas Gerais, especificamente, teremos 15 novos *campi* nos seguintes municípios: Deus nos Acuda, Sobrado, Jeremias, Voltinha, Itatiaia, Rio Parado, Mar Manso, Imperatriz, Saborá, Nabuco, São José, Castelhanos, Pau Grande, Piau, Martinho. Ao final, serão 285 novos *campi* espalhados por todo o território nacional”.

Portanto, o município de Rio Parado foi escolhido para a instalação do campus e com isso, receberia os investimentos para a estruturação da educação superior em seu território. O campus destinado ao município pertence a Universidade Federal do Interior (UFI) localizada na Zona da Mata da região Sudeste de Minas Gerais no município de Virtuosa, há uma distância de 800 km de Rio Parado.

A equipe e o prefeito, juntamente com os vereadores, não tardaram em comunicar aos seus conterrâneos a notícia pela rádio local. No primeiro momento, a reação de euforia e satisfação pairou sobre a população. Os moradores com condições financeiras investiram na construção de imóveis para locação e venda, abriram e expandiram os estabelecimentos comerciais como lojas, padarias, bares, supermercados e restaurantes para atender o novo contingente. Nesse âmbito, parecia que a economia do município alavancaria, afinal, nascia uma oportunidade.

Enquanto isso, a administração pública local aguardava a liberação e o repasse dos recursos para iniciar as obras de readequação da infraestrutura do município. Assim, esperava-se tornar o município visível e reconhecido em todo o território nacional, conseqüentemente, um lugar feliz para se viver.

O início da expansão previsto para 2018 sofreu com os atrasos nos repasses financeiros, que obrigou a administração pública adaptar as instalações para receber os alunos no campus universitário. O problema era: em que campus?

O governo municipal não contava com o atraso nos repasses para iniciar a construção da estrutura operacional demandada pela unidade universitária. No entanto, a não execução do projeto significaria a perda de recursos e a frustração das expectativas da população.

A prefeitura decidiu por desapropriar uma fazenda de cinco hectares na região pelo fato de ter o tamanho suficiente para acomodar a demanda inicial de alunos e servidores e atender o prazo estipulado pelo Programa. Os cofres públicos da prefeitura pagaram o valor de R\$ 300.000,00 ao proprietário do imóvel para desapropriá-lo.

A fazenda apresentava as condições básicas necessárias para iniciar as atividades do campus em um primeiro momento. Com isso, adaptaram os quartos e cômodos transformando-os em salas, reformaram os banheiros, compraram carteiras, lousas, quadros, materiais eletrônicos como data shows, computadores, roteadores e telefones. Entretanto, não se pensou no agravante da distância de 13 km entre a fazenda e o centro urbano do município.

A readequação da fazenda ocorreu em tempo recorde de três meses. Na primeira semana de março de 2018, o campus provisório estava pronto para a inauguração, graças ao remanejamento financeiro realizado pela prefeitura das transferências recebidas do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para a reforma do imóvel e aquisição dos equipamentos.

Após a chegada dos recursos do Programa, a antecipação de valores ou empréstimo realizado pela prefeitura seria devolvida ao cofre público municipal. A Procuradoria Jurídica Municipal alertou sobre a Lei de

Responsabilidade Fiscal (LRF) e os riscos dessa manobra, mas o governo decidiu por realizar face às pressões e ao curto prazo de execução do plano de expansão e reestruturação da infraestrutura demanda pelo campus universitário.

Além disso, os recursos do Expandife seriam para a construção da futura e definitiva sede em um terreno mais próximo da zona urbana de Rio Parado localizado a 500 metros de distância do centro. O terreno foi doado por um morador local, o Sr. João, formado na UFI, que se dispôs a retribuir o conhecimento adquirido em Virtuosa, onde estudou e se tornou médico veterinário.

No campus de Rio Parado seriam ofertados cinco cursos presenciais de graduação: agronomia (60 vagas), medicina veterinária (40 vagas), zootecnia (40 vagas), letras (40 vagas) e matemática (40 vagas). Portanto, esperava-se chegar 220 alunos, 30 professores, 40 técnico-administrativos e 30 funcionários terceirizados para o início das atividades.

O curto prazo para a realização de um concurso público específico para o campus, em tempo hábil, fez a UFI remanejar alguns servidores do quadro efetivo da unidade sede e contratar terceirizados no próprio município. No ano seguinte, novos concursos públicos seriam realizados para os cargos de docentes e técnicos a fim de readequar e compor o corpo funcional da sede e do campus universitário.

Em março de 2018, as aulas iniciaram no campus provisório da fazenda. Mas desde janeiro, o município sofreu com os efeitos do aumento do fluxo de pessoas nas ruas, procura por imóveis e demanda por bens e serviços públicos. Os novos alunos e servidores encontraram dificuldades para alugar repúblicas, pensões ou apartamentos em Rio Parado.

A estrutura do comércio local, especialmente no ramo alimentício, apresentou problemas para atender o novo contingente devido à ausência de um refeitório estudantil no campus. A qualidade do ensino nas aulas foi prejudicada pela instabilidade no fornecimento de energia elétrica. A água, apesar de abundante, não era tratada pela autarquia municipal do Serviço Autônomo de Água e Esgoto (SAAE), cujo atendimento abrangia apenas a zona urbana do município.

O prefeito assumiu o compromisso com o Diretor do Campus de Rio Parado de conceder o transporte escolar local gratuito no percurso da praça central até a sede provisória na fazenda. Entretanto, essa decisão refletiu nas contas públicas municipais ao aumentar as despesas com combustível, manutenção dos veículos e alocação de motoristas.

O campus iniciou suas atividades de ensino, pesquisa e extensão. Os ônibus escolares passavam no ponto central em frente à igreja matriz para levar os alunos e servidores ao campus em quatro horários no decorrer do dia. Ao fim do primeiro semestre letivo de 2018, a equipe de governo constatou resultados poucos satisfatórios para o fechamento das contas da administração municipal no curto prazo, afinal os gastos mensais com o transporte aumentaram em cerca de R\$ 6.000,00.

Em 2018, a população de Rio Parado alcançou o total de 5.000 habitantes, sinalizando um processo de crescimento e expansão. O sossego e a tranquilidade de município do interior deixaram de caracterizá-lo ao se transformar em um movimentado centro urbano, conforme os relatos da população nativa.

O número de policiais militares foi reforçado com mais dois, apesar de não intimidar as ações dos ladrões, que aterrorizavam os moradores da zona rural. Diversos casos de arrombamentos, espancamentos, assaltos à mão armada, furtos, roubos e homicídios prevaleciam nos noticiários da rádio local. Destarte, a população sentia-se ameaçada em um ambiente de insegurança pública.

A intensificação do processo de migração da população de regiões vizinhas e capitais para Rio Parado em busca de emprego e estudos causava o inchaço da zona urbana. Esses novos moradores contribuíram para o agravamento de problemas sociais como: tráfico de drogas, prostituição, violência, furtos e roubos. A poluição, desmatamento desregrado, expansão da infraestrutura urbana sem planejamento refletiram na qualidade de vida, saúde e segurança da população.

Por outro lado, a presença do campus favorecia para os jovens permanecerem e concluírem seus estudos no próprio município. O mercado de trabalho local apresentava poucas oportunidades de emprego e exigiam

baixa qualificação. Nesse momento, Rio Parado não oferecia condições de renda para o crescimento e ascensão social para a sua mão de obra.

A população reclamava do aumento da insegurança, perturbação do silêncio, falta de fiscalização das construções, drenagem de águas pluviais, tratamento de esgoto, inacessibilidade das calçadas, condições da pavimentação das vias e complicações no trânsito.

Na Tabela 1 apresenta-se o panorama da situação de Rio Parado, antes e depois do crescimento populacional.

Tabela 1: Síntese da variação dos indicadores de Rio Parado

Indicadores	2000	2018
População	2.000	5.000
Renda <i>per capita</i>	R\$ 100,00	R\$ 700,00
População Economicamente Ativa (PEA) ocupada	60,0%	40,0%
População urbana	20%	65%
Índice de Gini	0,30	0,49

Fonte: Rio Parado (2000).

Quando se analisa os indicadores socioeconômicos de Rio Parado apresentados na Tabela 1 pode-se constatar que emergiram problemas públicos como: aumento do número de desempregados e do índice de desigualdade representado pelo Gini, agravados pela migração de mão de obra temporária e aumento do número de desempregados.

Vale ressaltar que o novo contingente de alunos e funcionários do campus universitário são denominados de população flutuante, ou seja, não compõe a base de cálculo do FPM apesar de usufruírem da infraestrutura e serviços básicos oferecidos pelo município. Além disso, os gastos relacionados ao consumo são efetivados no município do campus, mas a renda auferida pode ser direcionada ao seu domicílio de origem localizado em regiões vizinhas.

No entanto, dentre os avanços positivos observados no município destaca-se o aumento da expectativa de vida, que passou de 55 anos para 75 em 2018, e a disponibilidade de mão de obra qualificada profissionalmente. Em abril de 2019, os recursos financeiros do Programa Expandife efetivamente foram liberados e repassados aos municípios. Assim, foi possível iniciar a construção do campus definitivo no terreno doado por Sr. João. A Secretaria de Finanças de Rio Parado devolveu à prefeitura o adiantamento realizado para a readequação da fazenda e instalação provisória do campus, no total de R\$ 500.000,00.

A finalização do campus definitivo estava prevista para 2022, quando se efetivaria a mudança de endereço, mas a fazenda seria mantida para a utilização em aulas práticas de campo e experimentos científicos.

DESAFIOS FUTUROS

Diante dos fatos apresentados sobre o futuro de Rio Parado, o Sr. Perfeito ficou receoso quanto aos possíveis efeitos da instalação do campus e do crescimento populacional no longo prazo. Além dos entraves para a administração futura com seu mandato finalizando em 2020. No entanto, as pesquisas de opinião, realizadas a nível local, demonstravam elevadas chances de sua reeleição para a gestão de 2021 a 2024.

Com a concretização de tal fato, o próprio Sr. Perfeito sofreria as consequências dos atos praticados na gestão anterior. A população apoiava o prefeito em seus projetos e planos para a qualificação da mão de obra e tornar Rio Parado um lugar feliz para se viver. Afinal, este foi o primeiro gestor público a apresentar um plano de governo com ações administrativas voltadas para o bem comum.

Na cabeça do Sr. Perfeito pairavam certas dúvidas como: será que planejamos adequadamente a instalação do campus no município? Quais as consequências do desvio de finalidade na destinação de recursos públicos? Pleitear a instalação do campus foi a alternativa certa? O que falta para Rio Parado crescer e se desenvolver?

Se você fosse o Sr. Perfeito, prefeito de Rio Parado, qual proposição faria para promover o crescimento do município face aos efeitos da migração e implantação do campus universitário? Eis o dilema de um prefeito que não pretende decepcionar seus eleitores ou prejudicar o município.

NOTAS DE ENSINO

A partir deste tópico, o conteúdo se direciona ao professor que aplicará o caso em sala de aula. Portanto, apresentam-se os objetivos educacionais, fontes de dados, questões para discussão e textos de apoio, plano de aula, análise do caso, nota e bibliografia de suporte.

OBJETIVOS EDUCACIONAIS

O caso foi planejado para ser aplicado nos cursos de graduação e pós-graduação em Administração, Ciências Contábeis, Economia, Direito e interessados em gestão pública ou áreas afins. Nesse sentido, indica-se a utilização do caso para desenvolver as habilidades de análise crítica sobre o cenário descrito. Com isso, espera-se o posicionamento gerencial para a tomada de decisão enriquecida pelos conhecimentos pessoais, profissionais e acadêmicos a fim de julgar as ações possíveis e fazer inferências. Deste modo, pretende-se estimular o aluno a debater e defender seu ponto de vista ao interagir com os demais integrantes do grupo.

O estudo deste caso para o ensino visa instigar a reflexão sobre as limitações do planejamento público municipal e do processo de formulação de políticas públicas. Para isso, os objetivos específicos são:

- Objetivo 1: Analisar as implicações do federalismo no contexto de um município de pequeno porte.
- Objetivo 2: Discutir a influência dos fatores operacionais/estruturais refletidos nos indicadores socioeconômicos sobre a execução do planejamento público municipal.
- Objetivo 3: Aplicar a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) na conduta do gestor (prefeito) no uso dos recursos públicos.
- Objetivo 4: Avaliar as externalidades da implementação da política pública de expansão da educação superior sobre a estrutura do município.

FONTE DOS DADOS

Na elaboração do caso considerou-se um município fictício denominado de Rio Parado com base em dados secundários divulgados no portal do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) - Cidades. Os nomes do município, *campi*, valores e atores foram ilustrativos e modificados para preservar a identidade institucional e pessoal. Tais adaptações não interferiram na essência e estrutura da situação para a tomada de decisões.

As situações descritas e as narradas pelos personagens fundamentam-se na experiência profissional dos autores e em fontes secundárias, como o IBGE Cidades e o Relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº 126/2012 (Brasil, 2012). Os dados numéricos foram extraídos e adaptados do IBGE (2010) de um município localizado no interior do estado de Minas Gerais.

As informações secundárias que auxiliaram na elaboração do caso foram extraídas de:

Decreto nº 6.096, de 24 de abril de 2007. (2007). Institui o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni). Diário Oficial da União, Brasília, DF: Presidência da República.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. (2010). *Censo 2010*. Recuperado de: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/>. Ministério da Educação. (2012). *Análise sobre a expansão das universidades federais 2003 a 2012*. Relatório da Comissão Constituída pela Portaria nº 126/2012. Brasília, DF: MEC.

Ministério da Educação. (2011). *Expansão da educação superior e profissional e tecnológica: mais formação e oportunidades para os brasileiros*. Brasília, DF: MEC.

Questões para discussão e textos de apoio

As questões apresentadas no final do caso estruturam o problema a fim de produzir uma resposta analítica, que podem ser complementadas pelas seguintes reflexões:

1. Como a implementação de políticas públicas formuladas no âmbito federal e executadas em nível municipal são influenciadas pelas limitações estruturais e operacionais?
2. Os efeitos dos fatores operacionais ou estruturais interferem de que forma na variação dos indicadores socioeconômicos de um município?
3. Como responsabilizar o gestor pelas práticas indevidas na Administração Pública?
4. Quais as externalidades causadas pela instalação de um campus universitário no município?

PLANO DE AULA

Para o professor aplicar o caso em sala de aula sugere-se a realização de leituras prévias sobre planejamento estratégico governamental, administração pública, direito administrativo, políticas públicas e avaliação de políticas públicas. Os trabalhos indicados na bibliografia servem para auxiliar na leitura preliminar.

O caso pode ser resolvido de forma democrática com uma metodologia participativa e compartilhada com a formação de grupos de alunos que representarão a equipe de governo ou assessores; ou autocrática com cada grupo assumindo o papel do prefeito na decisão final.

A análise participativa e conjunta das questões propostas contribui para a resolução do caso e estimula a reflexão sobre o tema. Inclusive, a discussão poderá se dividir em partes específicas conforme o papel assumido pelos alunos. Na Tabela2, sugere-se uma metodologia de aplicação do caso em sala de aula.

Tabela 2: Etapas da aplicação do caso

Etapas da análise	Tempo estimado
1. Leitura e análise individual do aluno antes da aula, de forma livre (sem as perguntas).	30 minutos
2. Divisão da turma em grupos de, no máximo, 3 alunos.	5 minutos
3. Organização da sala e carteiras.	10 minutos
4. Leitura e análise individual do aluno em sala de aula.	20 minutos
5. Análise e discussão dos alunos nos próprios grupos.	15 minutos
6. Discussão em sessão plenária orientada pelo professor.	30 minutos

Fonte: Elaborado pelos autores.

Na Tabela3, descrevem-se os procedimentos recomendados para o professor, enquanto líder ou moderador da discussão sobre o caso.

Tabela 3: Atividades do professor

Rodadas de aplicação do caso	Atividades do professor
1ª	Solicitar uma proposta de solução a cada grupo e transcrever no quadro.
2ª	Cada grupo justifica a alternativa e apresenta os efeitos da solução proposta.
3ª	Análise das respostas apresentadas para avaliação do caso.

Fonte: Elaborado pelos autores.

Este caso é sugerido para trabalhar os temas referentes ao planejamento estratégico governamental, administração pública e empresarial, políticas públicas educacionais e avaliação de políticas públicas.

A discussão da situação-problema permitirá aos alunos assimilar as decisões com o ambiente ao qual está inserido. A organização da sala de aula contribuirá para a participação e o debate entre os integrantes do grupo para a seleção de alternativas possíveis e cabíveis ao problema. Aliás, o caso pode ser utilizado em duas ou mais disciplinas de forma coletiva para uma construção de saberes com abordagem multi e interdisciplinar.

ANÁLISE DO CASO

Nesse tópico relacionam-se as questões com a base teórica de fundamentação das respostas para a discussão do professor em sala de aula.

1. Como a implementação de políticas públicas formuladas no âmbito federal e executadas em nível municipal são influenciadas pelas limitações estruturais e operacionais?

Discussão: A Constituição Federal de 1988 concedeu autonomia aos municípios brasileiros, que assumiram uma posição de destaque no cenário político do país em relação à formulação e execução das políticas públicas. Com isso, os municípios assumiram o protagonismo na provisão de bens e serviços públicos, apesar da compensação financeira repassada pelos níveis superiores de governo não acompanhar tal responsabilidade. A efetividade do repasse de recursos advindos de políticas e programas elaborados no âmbito federal depende do cumprimento de diversos critérios, ou seja, restringe a autonomia e aumenta a dependência financeira dos municípios. No entanto, as políticas públicas quando pensadas e formuladas em um nível macro podem sofrer frustrações no momento de implementação local seja pela falta de infraestrutura básica adequada, corpo de funcionários capacitados, equipamentos e materiais, enfim uma gama de problemas só observados na execução.

Base teórica: As políticas públicas correspondem ao Estado em ação para implantar um projeto de governo por meio de programas direcionados a setores específicos da sociedade (Hofling, 2001). Dye (2010) resume a política pública como tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer. O Estado intervém na economia para garantir o crescimento, a estabilidade, melhorar a distribuição de renda e o nível de emprego a fim de corrigir as falhas de mercado e distorções mediante política fiscal, monetária, cambial e regulatória (Paludo, 2013). A gestão no setor público municipal, caracterizada pelo improvisado e falta de planejamento, refletem na formulação, implementação e articulação das políticas públicas. Durante a gestão, o governante age sem um plano e improvisa nas circunstâncias emergenciais. O planejamento estratificado na administração pública municipal constitui uma inovação abordada nos estudos voltado para a área de modernização da gestão (Poister & Streib, 2005). Destaca-se como limitador do planejamento de políticas públicas a falta de recursos humanos capacitados e motivados, equipamentos, experiências e competência técnica dos órgãos responsáveis. Com isso, o andamento de certas políticas públicas fica comprometido devido a centralização do processo de planejamento e desarticulação dos responsáveis (Manor, 1999).

2. Os efeitos dos fatores operacionais e estruturais interferem de que forma na variação dos indicadores socioeconômicos de um município?

Discussão: O gestor público municipal deve desenvolver competências básicas, por meio de capacitação e aperfeiçoamentos, para assegurar a qualidade dos serviços prestados à população. O desenvolvimento das capacidades contribui para a administração dos recursos públicos eficiente com o planejamento das ações, consolidação de parcerias e consórcios entre os municípios a fim de otimizar e ampliar os resultados. Os municípios de pequeno porte possuem baixa capacidade de arrecadação própria e dependem das transferências do governo federal e estadual, principalmente do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

Base teórica: A definição da localização de uma universidade deve considerar alguns fatores técnicos e econômicos como os sugeridos por Kon (1994): custo e eficiência dos transportes locais; a distância e dimensão das áreas comerciais; a disponibilidade e custos da mão de obra; as condições do relevo, terreno e qualidade do solo para a construção de malha viária; as vias de acesso e comunicação; os serviços públicos de infraestrutura urbana de esgoto sanitário, saneamento básico, energia elétrica, linhas telefônicas, coleta de lixo, transportes coletivos, ensino e saúde para as famílias que fornecerão a mão de obra para o mercado local. Além disso, a expansão das universidades federais afetou vários municípios com a instalação de novos *campi* e sedes, porém, os impactos estenderam-se aos adjacentes com o efeito de transbordamento ou *spillover* (Niquito *et al.*, 2018). A dispersão da função de planejamento no âmbito municipal deve-se à ausência de equipe com visão global para processar de modo técnico e político os problemas e orientar a decisão do administrador público. O triângulo de governo, proposto por Matus, permite visualizar o programa de governo (o que fazer), a governabilidade sobre o sistema (dificuldade para fazer) e a capacidade de governo (eficácia para fazer) (Alves & Lima, 1991).

3. Como responsabilizar o gestor pelas práticas indevidas na Administração Pública?

Discussão: O gestor é o administrador dos recursos públicos com o dever de probidade ou honestidade perante a sociedade. A má-fé é vista como a perda e descrença em casos de má administração dos recursos. Estes quando aplicados diferente do pactuado incorre-se no desvio de finalidade, que é vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal no art. 25, § 2º. Aliás, mesmo em caráter emergencial, o uso de recursos com finalidade diversa da estabelecida no plano de trabalho pode incorrer em responsabilização futura do gestor público.

Base Teórica: A responsabilização dos agentes públicos pelo desempenho dos programas governamentais implementados auxilia no controle de resultados com a *accountability* democrática, segundo Abrucio e Loureiro (2005). O planejamento estratégico governamental visa orientar a implementação de ações, antecipar os cenários de atuação e definir os objetivos organizacionais associados ao Plano Plurianual, à Lei de Diretrizes Orçamentárias e à Lei Orçamentária Anual em forma de programas e metas de gestão (Bergue, 2005). Os programas e atividades desenvolvidas pelo Estado devem ser avaliados regularmente, uma vez que os serviços públicos não possuem um mercado consumidor competitivo para ser o parâmetro de mensuração da qualidade e eficácia da prestação (Costa & Castanhar, 2003). Dessa forma, ao planejar e definir com antecedência as ações pode-se mudar as condições insatisfatórias no presente e evitar o deterioramento futuro das condições adequadas (Huertas, 1996).

4. Quais as externalidades causadas pela instalação de um campus universitário no município?

Discussão: A implantação de uma estrutura universitária interfere na dinâmica econômica, social e espacial do município, cuja intensidade do efeito depende do tamanho da instituição de ensino quanto aos cursos ofertados, características econômicas e culturais da região de origem. Também propicia o dinamismo econômico com o crescimento local, oportunidade de qualificação profissional e geração de empregos a fim de melhorar a renda domiciliar *per capita* das famílias e o nível de escolaridade dos adultos, reduzindo a desigualdade de renda. O novo contingente de alunos e funcionários das IFES, denominado de população flutuante, não integra o cálculo do FPM, mas usufrui da estrutura e serviços básicos oferecidos pelo município. Os gastos relacionados ao consumo efetivam-se no município do campus ou sede da IFES, enquanto a renda auferida, muitas vezes, direciona-se ao domicílio de origem em regiões vizinhas.

Base teórica: Ferreira e Santos (2018) afirmam ser importante mensurar os efeitos do campus universitário para a avaliação dos resultados da política pública implementada e subsidiar a tomada de decisão futura do poder público. Os autores defendem que as universidades influenciam o desenvolvimento econômico das regiões de instalação devido aos impactos econômicos, formação de capital humano e produção de conhecimento. No entanto, a política de expansão da educação superior para municípios do interior de pequeno porte pode ser comprometida pela ausência de infraestrutura para o desenvolvimento local. A externalidade negativa identificada é a necessidade de adequação da estrutura dos municípios nos quesitos

saúde, educação, segurança e saneamento básico para atender a população residente e flutuante. Andrade (2004, p. 21) recomenda minimizar os efeitos com o direito de propriedade para equilibrar os custos de transação; a internalização da externalidade por meio da responsabilização dos atos; a intervenção governamental no mercado para penalizar e desmotivar as ações indesejadas de agentes com a aplicação de multas, concessão de subsídios, venda de direitos de poluição e regulamentação.

As respostas e referências sugeridas podem ser adaptadas e modificadas conforme o interesse e dinâmica do professor.

GRAU DE COMPLEXIDADE DO CASO

O grau de complexidade ou dificuldade do caso deriva de vários fatores. Erskine, Leenders e Mauffetteleenders (1998) recomendam adotar as dimensões analítica, conceitual e de apresentação sob três níveis para avaliar este grau.

A dimensão analítica define a função do aluno em relação à decisão chave do caso. No presente caso, observa-se o segundo nível, pois há uma contextualização e apresentação do problema para o aluno propor a solução. Erskine et al. (1998) destacam a maior complexidade do segundo nível em relação ao primeiro pelo fato do problema não ter sido resolvido e exigir um posicionamento gerencial do aluno para a tomada de decisão.

A dimensão conceitual avalia a complexidade dos conceitos, teorias ou técnicas necessárias para solucionar o caso. Neste, observa-se a combinação de múltiplos conceitos, ou seja, o professor participará ativamente para esclarecê-los. Segundo Erskine et al. (1998), este se classifica no terceiro nível pois envolve um conhecimento interdisciplinar de administração pública para fundamentar as decisões, podendo o assunto do caso para o ensino ser relacionado com outras disciplinas ou outros campos de conhecimento pertinentes, à título de ilustração, como Empreendedorismo (Cf. Emmendoerfer, Lima, Lopes & Paula, 2020)

A dimensão de apresentação preocupa-se com a quantidade, forma, importância e relevância da informação. Observa-se o segundo nível em razão da existência de um texto mais longo composto por muitas informações textuais e numéricas expostas de forma clara e direta (Erskine et al., 1998).

A análise das três dimensões permite compor o cubo de dificuldade do caso sugerido por Erskine et al. (1998). Portanto, constata-se o cubo 2.3.2 por ser um caso complexo, cujo problema a ser solucionado foi apresentado ao aluno (dimensão analítica) por meio de múltiplos conceitos (dimensão conceitual) e informações (dimensão de apresentação).

NOTA

O caso foi validado na disciplina de Administração e Planejamento Estratégicos na Gestão Pública (ADM 640) no primeiro semestre de 2019 com a turma do Programa de Pós-graduação do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa.

A aplicação deste pode ser estendida e/ou complementada pelo caso para o ensino publicado pela Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD) em 2018 sobre Dilema Orçamentário: a busca pela estabilidade no contexto de retração disponível na Revista de Administração Contemporânea (RAC), 22(6), 940-965, que serviu de inspiração para a sua elaboração e desenvolvimento.

AGRADECIMENTOS

À Fundação de Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) e à Coordenação para o Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES – Financiamento 001), Ministério da Educação, Brasil. Agradecimentos

adicionais à equipe editorial e avaliadores anônimos pelas suas valiosas contribuições que repercutiram positivamente no presente caso para o ensino.

REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. G. (2004). Finanças públicas democracia e accountability. In C. Biderman & P. Arvate (Orgs.), *Economia do setor público no Brasil* (pp. 75-102). Rio de Janeiro: Editora Campus/FGV.
- Alves, E. L. G., & Lima, M. A. (1991). Crise e planejamento estratégico situacional. *São Paulo em perspectiva*, 5(4), 23 – 77.
- Andrade, E. C. (2004). Externalidades. In C. Biderman & P. Arvate (Orgs.), *Economia do setor público no Brasil* (pp. 16-34). Rio de Janeiro: Campus/FGV.
- Bergue, S. T. (2005). Gestão estratégica de pessoas e balanced scorecard em organizações públicas. *Revista Análise*, 16(2), 84-105.
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal.
- Costa, F. L., & Castanhar, J. C. (2003). Avaliação de Programas Públicos: desafios conceituais e metodológicos. Rio de Janeiro, *Revista de Administração Pública*, 37(5), 969-992.
- Dye, T. R. (2010). Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas. In F. G. Heidemann & J. F. Salm (Orgs.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento*. Brasília: EditoraUnB.
- Erskine, J. A., Leenders, M. R., & Mauffetteleenders, L. A. (1998). *Teaching With Cases*. Londres: School of Business Administration, The University of Western Ontario.
- Emmendoerfer, M. L., Lima, E., Lopes, R. M. A., & Paula, C. H. (2020). Caso para Ensino na Formação em Empreendedorismo de Instituições de Ensino Superior. In P. B. V. Guimarães, M. R. Carício, Lima, E. O., & Emmendoerfer, M. L. (Orgs.). *Empreendedorismo, Formação e Inovação Tecnológica em Instituições de Ensino Superior* (pp. 41-66). Natal: Motres. <https://doi.org/10.5281/zenodo.4486937>
- Ferreira, A., & Santos, E. A. (2018). Expansão da universidade pública e o seu impacto na economia local: micro evidências da ampliação dos *campi* da UFF em Volta Redonda. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, 14(1), 86-109.
- Hofling, E. M. (2001). Estado e Políticas (Públicas) Sociais. *Cadernos Cedex*, 21 (55), 30-41.
- Huertas, F. (1996). *Entrevista com Matus*. São Paulo: FUNDAP.
- Kon, A. (1994). *Economia industrial*. São Paulo: Nobel.
- Manor, J. (1999). *The political economy of democratic decentralization*. Washington: World Bank.
- Niquito, T. W., Ribeiro, F. G., & Portugal, M. S. (2018). Impacto da criação das novas universidades federais sobre as economias locais. *Planejamento e Políticas Públicas*, (51), 369394.
- Paludo, A. (2013). *Administração pública* (3a ed.). Rio de Janeiro: Elsevier.
- Poister, T. U., & Streib, G. (2005). Elements of strategic planning and management in municipal government: status after two decades. *Public Administration Review*, 65(1), 45-56.